GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
MINISTÈRE D'ÉTAT
SERVICE INFORMATION ET PRESSE

BULLETIN DE DOCUMENTATION

25e Année 10 MARS 1969 N° 2

Le projet de budget initial de l'Etat pour 1969, les amendements gouvernementaux et les perspectives d'avenir des finances publiques luxembourgeoises.

Exposé budgétaire fait à la Chambre des Députés le 4 mars 1969 par Monsieur Pierre Werner, Ministre d'Etat, Président du Gouvernement et Ministre des Finances.

Les amendements au projet de budget de l'Etat pour 1969

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
MINISTÈRE D'ÉTAT
SERVICE INFORMATION ET PRESSE

BULLETIN
DE DOCUMENTATION

19 MARS 1969

Le projet de budget initial de l'Etat pour 1969, les amendements gouvernementaux et les perspectives d'avenir des finances publiques luxembourgeoises.

Exposé rédigé par M. le Conseiller de Gouvernement Pierre Werner, Ministre d'Etat, Président du Gouvernement et Ministre des Finances.

Les amendements au projet de budget de l'Etat pour 1969

Le projet de budget initial de l'Etat pour 1969, les amendements gouvernementaux et les perspectives d'avenir des finances publiques luxembourgeoises

Exposé budgétaire fait à la Chambre des Députés le 4 mars 1969 par Monsieur Pierre Werner, Ministre d'Etat, Président du Gouvernement, lors de la présentation du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 1969.

Monsieur le Président,
Mesdames,
Messieurs,

Vous comprendrez aisément que le temps très court dont j'ai disposé depuis la formation du Gouvernement ne me permet pas aujourd'hui de faire un exposé exhaustif à tous égards, en ce sens que je prendrais position à l'égard de tout ce qui a été dit et écrit depuis le dépôt du projet de budget en septembre dernier. Un certain nombre de controverses sont d'ailleurs dépassées par les événements. Pour ce qui est de l'orientation générale de la politique économique et sociale, la déclaration gouvernementale du 11 février dernier vous a renseignés sur l'esprit et les perspectives avec lesquels le Gouvernement aborde sa tâche complexe. Mon souci est de ne pas me perdre dans les détails, mais de situer le budget de 1969 dans la réalité économique de notre temps et surtout de dégager quelques grandes lignes d'une politique budgétaire et financière future.

Mon exposé se divisera en trois parties :

1° le projet de budget initial — son contexte politique et économique

2° les amendements apportés au budget initial par le nouveau Gouvernement

3° les perspectives d'avenir de nos finances publiques.

Le projet de budget initial — Son contexte politique et économique

Le projet de budget de 1969 présenté à la Chambre des Députés au début de septembre dernier avait été arrêté par l'ancien Gouvernement vers la fin du mois de juillet. Ses données chiffrées étaient les suivantes :

Dépenses totales	11 078,7 millions
Recettes totales	10 853,0 millions
Budget ordinaire :	
Dépenses	9 713,4 millions
Recettes	9 751,9 millions
Budget extraordinaire :	
Dépenses	1 365,3 millions
Recettes	1 101,1 millions

Le budget ordinaire était donc équilibré et faisait même état d'un boni de 38,5 millions. En ce qui concerne le budget extraordinaire, les dépenses dépassaient les recettes pour un montant de 264,2 millions après leur financement au moyen d'emprunts à long terme pour un montant global de 1 milliard. Par rapport au budget rectifié de 1968 les dépenses globales progressaient à raison de 3,4% et par rapport au budget voté de 1968 à raison de 6,14%. A l'époque, l'accroissement du produit national brut fut évalué à quelque 4½% en valeur. Malgré les efforts énergiques et louables du Ministre du Budget et la compréhension de ses collègues la croissance des dépenses publiques ne se montrait plus depuis quelque temps sous son jour le plus favorable ce qui amena le Conseil d'Etat à constater dans son avis que, depuis des années, le taux de progression de nos dépenses publiques dépassait le taux d'accroissement du produit national brut de 1,3% en moyenne.

Le budget est bien le miroir des performances et des orientations d'une politique dans le cadre annuel. Mais son visage traduit aussi le contrecoup des fluctuations conjoncturelles et des réalisations législatives du passé. Alors que de 1960 à 1964 notre produit national brut avait accusé un rythme moyen d'accroissement de 7% à prix courants, le taux de croissance de cet agrégat ne semblait guère pouvoir dépasser 4½% en moyenne entre 1965 et 1969. Dans le cadre du budget, cette régression fondamentale est restée masquée par la progression encore vigoureuse des rentrées fiscales, qui, elles, étaient

déterminées notamment par la haute progressivité des barèmes d'impôt sur le revenu.

Au cours de ces mêmes années le Gouvernement s'était attaché à réaliser une grande partie de son programme. Les nouveaux accents ainsi posés se reflètent dans les accroissements de dépenses au-delà du taux moyen de croissance budgétaire tels qu'on peut les constater à la lecture du tableau suivant :

Fonction	1965 (compte)	1969 (projet de budget)
	(en millions de francs)	
Administration générale . .	663,6	947,2
Education nationale	1 083,3	1 487,1
Transferts sociaux, y compris santé et famille	1 768,9	2 419,6
Affaires économiques	117,6	203,1
Transferts aux communes .	591,7	928,3
Dette publique	506,0	828,0
Transports	2 089,3	2 589,5

Par ailleurs le vote de la loi portant réforme de l'impôt sur le revenu, attendu depuis si longtemps, était fait pour ramener la progression des ressources fiscales à des pourcentages plus normaux.

Tous ces facteurs ont donné au budget de 1969 ce caractère fatidique, qui n'a pas manqué d'influer sur l'évolution de la politique intérieure. Il se plaçait bien dans le cadre de l'appréciation faite par le Ministre du Budget dans son discours du 21 novembre 1967 lorsqu'il disait :

« Les problèmes que nous aurons à résoudre dans un proche avenir et qui se précisent déjà à l'heure actuelle sont d'une gravité comparable à celle des problèmes que notre pays a rencontrés et surmontés aux moments les plus durs de son histoire. » Effectivement le Gouvernement avait fait un bilan réaliste des possibilités budgétaires et en avait tiré des conclusions inéluctables. Désormais tout accroissement sensible des charges publiques devait être couvert par de nouvelles recettes fiscales provenant soit d'une reprise économique vigoureuse et prolongée soit de la création ou du relèvement d'impôts.

Comment se présente actuellement la situation conjoncturelle ?

Au cours de l'année 1968, les exportations de biens et services ont progressé de 7% en valeur contre 3% en 1967. Cette progression tient surtout à l'augmentation de la production métallurgique de l'ordre de 8%. Une hausse des prix sur les marchés s'est manifestée vers la fin de l'année pour certaines variétés de produits.

Les perspectives conjoncturelles au niveau mondial et européen permettent de supposer que le développement actuel de la demande étrangère se poursuivra au cours de l'année 1969, mais à un rythme un peu moins rapide, essentiellement en raison d'un fléchissement plus ou moins prononcé de l'expansion économique ou de restrictions imposées dans les principaux pays non-membres de la Communauté Européenne.

En ce qui concerne la demande intérieure, il y a lieu de s'attendre pour l'année 1969 à une nouvelle progression. Toutefois, les impulsions exercées sur la croissance économique par la demande intérieure seront probablement plus fortes au niveau de la formation brute de capital fixe que sur le plan de la consommation publique et privée.

En effet, la légère reprise enregistrée pendant l'année 1968 en matière d'investissements des entreprises privées se renforcera vraisemblablement au cours de l'année 1969. La progression de la formation de capital fixe se chiffrant à quelque 12% en valeur. Ainsi dans le secteur de la sidérurgie, des mesures importantes de rationalisation de la production — devenues possibles à la suite de la fusion Arbed-Hadir — ont été annoncées vers la mi-juillet. Entre 1969 et 1973, la mise en œuvre de ces mesures comportera des investissements évalués au total à 8 milliards de francs, dont un montant de 6 milliards concerne les établissements luxembourgeois. Au cours des prochaines années, les investissements de la sidérurgie seront donc portés à un niveau nettement supérieur à celui de 1967 et de 1968, où ils ont atteint un niveau assez bas. Les investissements de l'année 1969 présentent effectivement le double de ceux de l'année 1968. Par ailleurs, plusieurs entreprises de création récente envisagent de réaliser, à partir de 1969, des projets d'extension, qui donneront lieu à des investissements relativement importants. Enfin, tout comme en 1968, la loi du 5. 8. 1967, portant aménagement d'une aide fiscale temporaire à l'investissement, ne manquera pas de stimuler les investissements dans d'autres branches d'activité, d'autant plus que dans certains secteurs ces incitations d'ordre fiscal se trouverons encore renforcées par les différentes mesures qui sont prévues dans la loi-cadre ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat.

Dans le domaine de la construction d'habitations, une progression des investissements ne paraît pas exclue. Divers projets d'une certaine importance ont déjà été annoncés pour l'année en cours. D'une manière générale, l'amélioration progressive du climat économique pourrait provoquer un sensible redressement de la propension à investir dans le secteur du logement, qui avait connu un niveau d'activité extrêmement bas en 1967.

Enfin, les dépenses d'investissement des administrations publiques poursuivront leur expansion en 1969, mais à un rythme moins rapide que pendant l'exercice précédent (+ 6% en 1969 contre + 18% en 1968). Cette croissance des investissements publics résultera cependant essentiellement d'une nouvelle accélération des travaux d'équipement financés par le truchement des fonds d'investissements publics administratifs, scolaires et sanitaires ainsi que par le fonds des routes.

En résumé, on s'attend pour 1969 à un développement moins rapide de la demande extérieure. Par contre, il semble que la demande intérieure accélé-

rera sa progression et que les prix pourraient avoir une tendance à monter après deux années de calme relatif sur ce front. En tout cas, le Gouvernement devra suivre cette évolution avec une vigilance particulière.

Finalement, sur la base des diverses données disponibles à fin 1968, la croissance probable du produit national brut serait de 4% en volume et de 6,5% en valeur.

L'amélioration des résultats économiques devrait être mise au service de la consolidation et de l'assainissement de la situation générale du pays, qui ne devrait pas être compromise par une évolution désordonnée des prix.

Les amendements apportés au budget initial par le nouveau Gouvernement en considération de la situation actuelle

Comme la délibération du Gouvernement n'a pu mettre le point final aux amendements proposés au budget de 1969 que le 24 février, ce n'est qu'aujourd'hui que j'ai pu déposer le document complexe y relatif à la Chambre des Députés.

Le budget de 1969 prend nécessairement le caractère d'un budget de transition. Ce n'est qu'en le reprenant à la base que l'on pourrait y apporter des changements fondamentaux. Or, nous sommes au mois de mars et les affaires publiques requièrent le vote rapide du budget.

Néanmoins le Gouvernement a entendu appliquer, à propos des options et des choix qu'il avait à opérer dans les amendements proposés, les principes et les tendances dont il a fait état dans la déclaration gouvernementale. Il entendait déjà donner au budget de 1969 l'empreinte de sa doctrine, ce qu'il a fait dans la mesure où les circonstances le permettaient.

Pour juger équitablement de la situation devant laquelle le Gouvernement se trouvait placé, il faut se rappeler que plus de sept mois se sont écoulés depuis l'établissement du budget. Il était inévitable que de nombreuses propositions d'amendements se fussent accumulées. Effectivement le Conseil était saisi de 243 amendements comportant une majoration nette globale de 310 millions de francs.

Le Conseil a dû constater que malgré l'amélioration conjoncturelle, les conditions d'équilibre du budget de 1969 n'étaient pas modifiées à telle enseigne qu'il eût pu accepter purement et simplement ces amendements. Il a accepté ma proposition de ne dépasser en aucune circonstance un taux d'accroissement par rapport au budget voté de 1968 de 6,5% (= par rapport au budget rectifié de 1968 3,6%), qui correspond à l'expectative de progression du produit national brut à prix courants.

L'un des objectifs était donc de rester légèrement en-dessous de l'accroissement escompté du produit national brut. Il a été atteint par la fixation du total budgétaire à 11 099,9 millions de francs, soit une augmentation nette de 21,3 millions (à peine 0,2%) par rapport au chiffre initial.

Le second objectif était la compression du mali global de 225,6 millions, ceci constituant un premier pas dans la direction d'un ralentissement de l'endettement public, qui est une préoccupation majeure de notre politique financière.

Les expectatives de conjoncture ont permis de relever les prévisions de recettes à raison d'un montant net de 150,5 millions, spécialement du côté des recettes de douanes et d'accises ainsi que des redevances de Radio-Luxembourg.

L'ensemble des opérations a permis de réduire l'insuffisance globale des recettes à 96,4 millions.

Les amputations et réaménagements de propositions de dépenses budgétaires ont été opérés à maints endroits, aussi bien dans le budget initial que dans le train d'amendements de 310 millions, de sorte que je serais entraîné trop loin si j'entrais dans les détails.

Toutefois je voudrais signaler que le succès de cette opération a dépendu très largement de coupes opérées dans une demi-douzaine de crédits importants. A titre d'exemple je signale qu'il a été possible de réduire considérablement la dotation du fonds des routes, sans que l'alimentation suffisante en soit compromise, parce que le Ministère du Trésor a réussi à faire une dotation extraordinaire en faveur du fonds dans le cadre du budget de 1968 grâce à un emprunt équivalent à 190 millions placé au mois d'octobre et porté en recette au cours de cet exercice. Autre exemple : Les retards apportés par la crise politique à l'émission d'un emprunt à long terme ont reporté à l'exercice 1970 la première échéance d'intérêt du nouvel emprunt de 600 millions. Par ailleurs le Gouvernement a délibérément réduit diverses prévisions de subventions qui ne lui paraissent plus justifiées.

Les dépenses ordinaires subissent un accroissement net de 84 millions, les dépenses extraordinaires une diminution nette de l'ordre de 62,7 millions. Les accroissements de dépenses se situent dans le sens des orientations fondamentales de notre programme gouvernemental, notamment de l'expansion industrielle (+ 28,2 millions) et de la diversification de l'éducation nationale (+ 24,5 millions).

Une certaine alimentation des fonds d'investissements scolaires, sanitaires et administratifs a pu être assurée.

Le financement de travaux urgents de la voirie (+ 54,2 millions) n'a pu être éludé, sinon les chantiers en question n'auraient pu poursuivre leurs travaux normalement, étant donné que les crédits engagés dépassent dans certains cas les prévisions du budget initial.

Un budget de 11 100 millions me semble être approprié à la situation actuelle, bien que les conditions d'équilibre et de financement paraissent encore précaires et que des surprises peuvent nous rester réservées à propos de certains postes. Il se peut cependant que les bonnes et les mauvaises chances se compensent. L'avenir nous le dira.

Pour un pays aux dimensions du nôtre, la santé et l'indépendance financières sont deux des rares attributs au sujet desquels ils peuvent entrer en comparaison avec des communautés politiques plus grandes et plus puissantes. Qui plus est : La liberté d'action et la stabilité dans le domaine financier garantissent aux citoyens des petits pays cette sécurité humaine et ces formes de bien-être qui leur sont caractéristiques.

Ne pouvant faire appel que d'une façon marginale à l'instrument monétaire, nos finances publiques ne sauraient se fier aux facilités pouvant découler de l'usage ou de la manipulation de la masse monétaire. Au contraire, plus que d'autres, elles doivent appliquer des règles de bonne gestion des affaires, de trésorerie positive et tenir compte de la position économique du Grand-Duché dans le concert des nations.

En présence des innombrables incidences de la politique financière sur l'évolution économique, sociale et culturelle du pays, la gestion financière est devenue de plus en plus complexe non seulement dans l'agencement et l'exécution du budget, mais aussi à propos de la constante alimentation et de la nécessaire flexibilité de la trésorerie de l'Etat. Car la présentation comptable du budget ne concorde pas, comme vous pouvez bien l'imaginer, avec le rythme et les pulsations des entrées et sorties de fonds. La gestion de la caisse de l'Etat comporte une technique prévisionnelle qui, en rapport avec le maniement de la dette publique, dépasse depuis toujours le cadre annuel.

Tout le monde semble être conscient que la politique budgétaire est à un tournant important. Tantôt plus consciemment, tantôt plus vaguement, nos concitoyens ressentent qu'ils sont directement concernés par le poids de la charge du budget, alors que celui-ci prend, de moins en moins, l'allure d'une institution gratuite dans laquelle on peut puiser sans contrepartie de sacrifice.

Dans son rapport sur la situation économique, financière et sociale du pays, présenté le 26 juillet dernier, le Conseil Economique et Social a procédé à une analyse poussée des aspects conjoncturels et structurels de notre pays, de ses objectifs et des moyens financiers pour y faire face.

Voici quelques-unes des réponses aux questions que le Conseil s'est posées :

« Le recettes ordinaires peuvent-elles être augmentées ?

En l'état actuel de notre législation fiscale, le rendement des différents impôts n'est susceptible d'être amélioré qu'à condition de voir augmenter l'assiette imposable des entreprises de même que l'ensemble des revenus salariaux. — — Dans l'hypothèse que la croissance économique se poursuivra au rythme actuel, il est donc raisonnable de tabler sur une légère augmentation du rendement des impôts. — — Il y a lieu de retenir qu'il convient de ne pas escompter un renversement structurel des moyens d'action de nos pouvoirs publics du côté des recettes budgétaires ordinaires. Il n'est toutefois pas déraisonnable d'escompter un léger accroissement de nos recettes ordinaires au cours des années prochaines, toutes les possibilités de recettes nouvelles ne semblant d'ailleurs pas complètement épuisées. » Parmi ces dernières le Conseil cite certains droits d'accise et autres taxes réelles.

« Les dépenses actuelles sont-elles susceptibles d'être comprimées ? — —

— — La majeure partie de ces dépenses sont constituées par le coût de fonctionnement des services publics ou représentent l'exécution d'engagements fermes antérieurement pris pour des motifs d'ordre politique, économique ou social. — — Ce n'est dès lors qu'au prix de réformes en la matière qu'on pourrait arriver à ralentir le rythme de l'expansion des dépenses ordinaires. »

Dans quelle mesure y a-t-il moyen de se procurer des recettes extraordinaires ?

Si force nous est donc de constater qu'il n'existe que des possibilités limitées de mobiliser dans le cadre des finances publiques des moyens courants nouveaux d'une certaine importance pour les besoins de la réalisation de mesures engendrant des dépenses supplémentaires au titre du budget ordinaire, il faut relever que cet état des choses se produit en même temps, où il n'y a pratiquement plus d'excédent des recettes ordinaires susceptibles d'être affectées au financement de dépenses ressortissant au budget extraordinaire.

Alors qu'en effet, l'effort d'investissement des collectivités publiques, souvent d'une très grande envergure, a pu être couvert par le passé grâce à des bonis assez réguliers et substantiels du budget ordinaire, l'engagement de dépenses extraordinaires exige dorénavant inéluctablement le recours au crédit à moyen et long terme, cette méthode de financement étant même venue à être appliquée pour satisfaire à des obligations relevant normalement du budget ordinaire. » Ici le Conseil cite les limites imposées au recours à des crédits à moyen et à long terme.

Sur la base de données fournies par le Gouvernement, le Conseil Economique et Social a chiffré les besoins actuels en équipements collectifs et arrive à un total de 19 430 millions de francs. A supposer la réalisation des projets y figurant endéans une période de dix ans, des crédits de l'ordre de 1 950 millions devraient être prévus annuellement à cet effet. Il y a lieu de comparer ce chiffre au total du budget extraordinaire de 1969, qui est de 1 302,5 millions de francs. Bien qu'on puisse discuter le chiffre avancé par le Conseil Economique et Social, notamment au sujet des 10 milliards consacrés à l'amélioration des moyens de communication, qui me paraît un peu fort, il faut retenir que les besoins d'amélioration de l'équipement national et de l'infrastructure restent fort importants et comportent aussi, notamment dans le domaine de la santé publique et de l'éducation nationale, des priorités inéluctables.

Il faut en déduire qu'au centre de notre problématique budgétaire se trouvera le financement des investissements publics, c'est-à-dire du budget extraordinaire, et son corollaire, la dette publique. Il ne faudrait pas toutefois en conclure que le financement des objectifs inscrits au budget ordinaire, c'est-à-dire des besoins courants de l'Etat, soit de tout repos. La vie évolue et on ne peut pas condamner à l'immobilisme les administrations publiques, les intérêts qu'elles ont à gérer et les aspirations légitimes de leurs agents.

A la lumière de cet exposé vous comprendrez mieux la constatation de la déclaration gouvernementale, selon laquelle devant la masse des besoins et des demandes, il faut établir des priorités, parce que les ressources limitées sont insuffisantes pour faire tout à la fois.

Les priorités à établir se dégageront de la nécessité d'abord de faire fonctionner les services publics et institutions de l'Etat selon des normes rationnelles et socialement équitables pour le personnel de l'Etat. Ensuite l'Etat devra couvrir le service de la dette publique ainsi que toutes les obligations précises et nettement définies qu'il a assumées dans des lois à portée sociale ou économique. Les objectifs économiques, sociaux et culturels retenus dans le programme gouvernemental feront ensuite l'objet de priorités chronologiques appropriées. L'ensemble des dépenses publiques doit laisser la possibilité de poursuivre à un rythme accru le perfectionnement de l'infrastructure en donnant une priorité particulière aux investissements sociaux, sanitaires et scolaires ainsi qu'au perfectionnement du système des communications et des routes.

La mise en ordre de ces multiples aspirations se fera dans le cadre de prévisions pluriannuelles représentant en fait une programmation pluriannuelle indicative couvrant les exercices de 1970 à 1975.

Je dois revenir un moment à la dette publique. A ce propos la déclaration gouvernementale dit que « le Gouvernement s'efforcera de réduire le rythme d'accroissement de la dette publique en finançant le budget extraordinaire, selon une proportion à fixer, au moyen d'excédents ou de compressions du budget ordinaire ».

En principe il n'y a absolument rien d'anormal à financer par l'emprunt à long terme des travaux et des constructions dont bénéficieront les générations futures. A condition que l'investissement lui-même se fasse selon des méthodes d'économie et d'usage rationnel des fonds, le transfert d'une partie de la charge financière aux générations futures ne saurait être contesté.

Néanmoins il y a des limites au financement par le crédit. Le Conseil Economique et Social les relève dans son rapport :

1° les marchés de capitaux nationaux et internationaux se resserrent et engendrent de ce fait un renchérissement du crédit.

2° une des principales sources réservées aux emprunts de l'Etat, à savoir l'épargne formée auprès des établissements d'assurances-pension vient à tarir progressivement.

3° la charge annuelle du service financier de la dette publique existante pèse de plus en plus sur l'équilibre du budget ordinaire. Rien que les intérêts d'un emprunt d'un milliard grèvent le budget annuel d'un montant de 65 millions et l'annuité complète dépasse les 100 millions. D'où la difficulté de maintenir l'accroissement du service financier de la dette dans les limites du taux d'accroissement du budget.

En conséquence, il s'impose de dégager, spécialement en période de bonne conjoncture, certaines ressources fiscales dans l'intérêt du financement du budget extraordinaire. Peu importe d'ailleurs la technique : soit qu'on provoque un suréquilibre du budget ordinaire par des compressions, soit qu'on alimente directement les fonds spéciaux d'investissement au moyen de ressources générales ou spécifiques, existantes ou nouvelles, le résultat sera toujours le même. Le Gouvernement a la ferme intention de poursuivre une telle politique, clé de l'assainissement financier général.

J'ajoute d'ailleurs qu'à propos de l'évolution de la dette publique le Gouvernement devrait pouvoir se rendre compte de la portée et de l'étendue des engagements de l'Etat du fait de la garantie de l'article 239 du code des assurances sociales, afin de comprendre ces données dans la section « dette publique » à insérer dans le plan financier pluriannuel.

L'envergure de ce problème de la dette publique est telle qu'il faudra deux ou trois années pour en arriver à une relation optimale entre la croissance du budget et celle de la dette publique.

Les réflexions que je viens de vous livrer montrent à suffisance l'importance d'un bon aménagement de la fiscalité tant dans l'intérêt des besoins courants de l'Etat que de la pratique d'une politique conjoncturelle et d'investissements publics.

Dans ce contexte, une des décisions prises au cours de la semaine dernière par le Gouvernement prend un relief particulier. En effet, le Gouvernement a décidé d'inscrire dans le projet de loi introduisant le système de la taxe sur la valeur ajoutée comme taux normal celui de 8 pour cent et comme taux réduit celui de 4 pour cent. A condition que les autres dispositions du projet de loi soient consacrées conformément aux propositions du Gouvernement, l'application de ces taux garantira à peu près, avec un léger déchet, éventuellement compensé par l'incidence sur d'autres recettes d'impôts, l'actuelle recette de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Les évaluations de recettes de la taxe sur la valeur ajoutée comportent des marges d'erreur inhérentes à une évaluation macro-économique. Si, malgré le risque financier, le Gouvernement a retenu le taux de 8%, c'est qu'il veut limiter dans la mesure du possible l'incidence de la nouvelle taxe sur les prix au moment de son introduction. Cette modération du Gouvernement devrait trouver son écho et sa contrepartie dans la bonne volonté de tous les milieux économiques à propos de la coopération qui leur sera demandée. Ceux-ci devraient s'abstenir de toute hausse non justifiée et appliquer à certains stades les baisses que le sys-

tème pourrait entraîner. Une clause de revision des taux dans certaines limites se trouvera inscrite au projet.

Cet exemple montre que le Gouvernement veut compter avant tout sur l'expansion économique, qu'elle soit structurelle ou conjoncturelle, pour nous procurer les ressources nécessaires à l'exécution du programme. Toutefois, il va de soi que le taux proposé ne peut être maintenu que si, à l'occasion de l'aménagement du budget de 1970 et du plan pluriannuel, l'ensemble de la dépense publique reste dans les limites de la croissance économique et correspond aux principes et aux objectifs de politique financière définie dans la déclaration gouvernementale.

En effet, nous savons fort bien qu'une politique budgétaire n'est pas une fin en soi, qu'au contraire elle doit se mettre au service de nos aspirations humaines et sociales. Si celles-ci correspondent à des nécessités reconnues par tous et justifiées quant au fond, la politique financière est bien obligée de s'y plier. Mais alors il faut bien distinguer entre les devoirs de la communauté nationale à l'égard du particulier, d'une part, et, d'autre part, son propre devoir et sa propre responsabilité dans la conduite de ses affaires et la garantie de sa sécurité ainsi que les égards qu'il doit prendre pour le bien de la communauté. D'un autre côté, il appartiendrait au Ministre des Finances de proposer le cas échéant les aménagements de la fiscalité qui permettent de maintenir la ligne tracée pour une saine politique budgétaire de l'Etat.

D'aucuns expriment la crainte de voir le Gouvernement s'engager dans une politique d'austérité, qui serait l'asphyxie de tout progrès social ou culturel. N'en croyez rien ! L'austérité peut tout aussi bien résulter d'une raréfaction des crédits que d'une excessive fiscalité.

Mais ce qui est vrai, c'est que la poursuite des objectifs tracés imposera à tous, et spécialement aux administrations publiques, une plus grande discipline et un usage plus rationnel des fonds publics. Le principe de rentabilité et d'économie des forces devra s'appliquer de plus en plus aux actes et gestes de l'administration.

Par ailleurs, je vous l'assure, la communauté nationale ne lésinera pas sur les fonds qui sont nécessaires pour éliminer les dernières traces de misère véritable ainsi que des insuffisances de la sécurité sociale qui peuvent subsister, cela dans une vue de justice distributive et sélective. Mais à ce propos nous ne suivrons pas les improvisations et les caprices politiques, mais nous nous fonderons sur une analyse réelle des besoins.

La tâche qui nous attend est énorme. Elle s'énonce facilement en belles théories et affirmations de bonnes intentions. Mais c'est l'application journalière qui s'en révèle ardue et ingrate. C'est là que la politique gouvernementale doit faire ses preuves. C'est là aussi que nous comptons, Mesdames, Messieurs, sur votre compréhension et votre appui.

LES AMENDEMENTS AU PROJET DE BUDGET DE L'ETAT POUR 1969

Les propositions budgétaires, qui ont servi de base à l'élaboration du projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1969, avaient été présentées par les différents départements ministériels pour la date du 15 avril 1968. Certaines rectifications ont été apportées à ces propositions budgétaires initiales durant la période d'élaboration du projet de budget, c'est-à-dire jusqu'à la fin du mois de juillet 1968 et ce tant par les membres de l'ancien gouvernement et par l'ancien ministre du budget que par l'ancien conseil de gouvernement. Depuis cette date, c'est-à-dire depuis respectivement trois mois et demi et sept mois, un certain nombre de faits nouveaux, politiques et autres, ont modifié les données de base du projet. Le plus essentiel des faits politiques nouveaux est constitué par la démission de l'ancien gouvernement et la dissolution de la chambre des députés fin octobre 1968, ainsi que, d'autre part, par les élections législatives anticipées du 15 décembre 1968 et par la formation d'un nouveau gouvernement au début du mois de février 1969. Il paraissait dès lors indiqué de présenter une série de propositions ayant pour objet de tenir compte, dans une certaine mesure, des faits nouveaux susmentionnés et d'amender en conséquence le projet de budget initial de 1969.

Des amendements ont été présentés aussi bien par les membres de l'ancien gouvernement que par les membres du nouveau gouvernement. Le nombre des amendements présentés s'est élevé à 243.

Du côté des dépenses ces 243 amendements ont porté sur une augmentation globale brute des dépenses de l'ordre de 500 millions de francs et sur une diminution globale brute des dépenses de l'ordre de 190 millions soit sur une augmentation globale nette des dépenses de l'ordre de (500—190 =) 310 millions de francs.

Dans ses séances des 21 et 24 février 1969 le conseil de gouvernement a procédé à l'examen des amendements présentés. En ce faisant, il a été tenu compte des trois faits suivants :

1) Le projet de budget amendé ne doit pas fournir l'occasion de procéder à une vaste revision du projet de budget initial. En effet, le but poursuivi par l'élaboration d'un projet de budget amendé consiste, tout comme pour un projet de budget rectifié, d'une part, à donner une meilleure approche des évaluations initiales des prévisions des recettes et des dépenses ainsi que, d'autre part, à apporter des ajustements pour tenir compte de faits nouveaux intervenus et de recti-

fications de crédits, limitatifs et non limitatifs, jugés indispensables.

2) Le projet de budget amendé doit fournir l'occasion de faire effectuer un certain nombre de modifications de crédits découlant du nouveau programme gouvernemental. Toutefois, dans cet ordre d'idées, il ne faut pas oublier que dans l'état actuel des choses, le nombre de ces modifications doit nécessairement rester limité.

3) Le projet de budget amendé doit tenir compte, dans une certaine mesure déjà, de la nouvelle politique budgétaire définie au programme gouvernemental du 11 février 1969. Voici, en extrait les principales directives y relatives :

« En matière budgétaire, devant la masse des be« soins et des demandes, il faut établir des priorités, « parce que les ressources limitées sont insuffisantes « pour tout faire à la fois. En conséquence l'établisse« ment d'une programmation financière plurian« nuelle s'impose. Le gouvernement aura à fixer des « priorités spécifiques et chronologiques pour les di« verses catégories de dépenses qui doivent tenir « compte des possibilités de croissance à moyen terme « et être orientées de manière à favoriser dans toute « la mesure du possible notre croissance économique, « l'évolution structurelle ainsi que la stabilité inté« rieure et extérieure.

« Dans cet ordre d'idées le gouvernement perfec« tionnera les méthodes de prévision, et en même « temps, définira avec plus de précision les hypo« thèses de base sur l'évolution économique géné« rale du pays.

« Cette politique financière prévisionnelle poursui« vra en résumé les objectifs suivants :

« a) la mise en concordance des demandes et be« soins publics avec les possibilités découlant de la « croissance économique générale;

« b) la détermination des moyens financiers re« quis pour la couverture desdits demandes et be« soins;

« c) la fixation de priorités pour certaines catégo« ries de dépenses entre autres pour les investisse« ments publics;

« d) la coordination de la politique budgétaire et « financière des différents organismes publics (Etat, « communes, C.F.L., assurances sociales, etc.);

« e) la détermination des limites supportables de « la dette publique au regard de la charge budgétaire « découlant annuellement du service financier de « cette dette.

« Le gouvernement vous soumettra une program« mation de ce genre couvrant les exercices 1970 à « 1975. Cette programmation pluriannuelle sera indi« cative en ce sens qu'elle sera adaptée d'année en « année, selon les résultats acquis. Dans cette pro« grammation basée sur une évaluation réaliste et « prudente de la croissance économique, le gouverne« ment aura à intégrer la politique fiscale, la poli« tique de la dette publique, l'adaptation des rémuné« rations dans le secteur public et l'intervention de « l'Etat dans les prestations sociales.

« Dans ce cadre la politique financière devra ten« dre à ménager les marges budgétaires nécessaires « permettant de surmonter les fluctuations conjonc« turelles et d'éviter un accroissement indu de la « dette publique. En effet, le service financier de « cette dette tendra à peser de plus en plus sur l'équi« libre du budget ordinaire. Le gouvernement s'ef« forcera de réduire le rythme d'accroissement de la « dette publique en finançant le budget extraordi« naire, suivant une proportion à fixer, au moyen « d'excédents ou de compressions du budget ordi« naire. »

Il va sans dire que la possibilité n'existait pas de faire une application intégrale de ce programme encore au projet de budget amendé de 1969. Toutefois, le gouvernement s'est efforcé d'indiquer dans le budget de transition l'amorce des nouvelles tendances budgétaires.

En s'inspirant de ces trois faits, le gouvernement a retenu 191 amendements.

Ces 191 amendements retenus, compte non tenu de 2 amendements relatifs au budget des recettes et des dépenses pour ordre, se répartissent comme suit :

a) loi budgétaire	6 amendements
b) recettes ordinaires (3 prévisions et 1 libellé)	4 amendements
c) recettes extraordinaires	néant
d) dépenses ordinaires (124 crédits, 19 libellés et 14 mixtes)	157 amendements
e) dépenses extraordinaires (20 crédits, 3 libellés et 1 mixte)	24 amendements
Total ...	191 amendements

Dans l'ensemble, les amendements chiffrés retenus se traduisent par les augmentations et les réductions suivantes :

Au chapitre I des recettes ordinaires

majorations	+ 170 000 000 fr
réductions	— 19 485 000 fr
= majorations nettes	+ 150 515 000 fr

Au chapitre III des dépenses ordinaires

majorations	+ 169 245 000 fr
réductions	— 85 193 000 fr
= majorations nettes	+ 84 052 000 fr

Au chapitre IV des dépenses extraordinaires

majorations	+ 91 250 000 fr
réductions	— 153 980 000 fr
= réductions nettes	— 62 730 000 fr

Au total, les dépenses ont donc augmenté de (+ 169 245 000 — 85 193 00 + 91 250 000 — 153 980 000 =) 21 322 000 francs.

A la suite de ces amendements, le projet de budget amendé se présente comme suit :

	Budget ordinaire	Budget extraordinaire	Totaux
Recettes initiales	9 751 897 000	1 101 123 000	10 853 020 000
Recettes supplémentaires	+ 150 515 000	—	+ 150 515 000
Recettes définitives	= 9 902 412 000	= 1 101 123 000	= 11 003 535 000
Dépenses initiales	9 713 368 000	1 365 272 000	11 078 640 000
Dépenses supplémentaires	+ 84 052 000	— 62 730 000	+ 21 322 000
Dépenses définitives	= 9 797 420 000	= 1 302 542 000	= 11 099 962 000
Boni ou mali	+ 38 529 000	— 642 149 000	— 225 620 000
	+ 66 463 000	+ 62 730 000	+ 129 193 000
	= + 104 992 000	= — 201 419 000	= — 96 427 000

Les recettes ordinaires ont subi une majoration globale nette de (170 000 000—19 485 000 =) 150 515 000 francs. Les majorations sont dues à la revision des prévisions, d'une part, des recettes douanières (+ 100 millions) et, d'autre part, des redevances à verser par Radio-Luxembourg (+ 70 millions).

Les deux tableaux donnent lieu aux commentaires sommaires suivants :

Le boni du budget ordinaire a été porté de 38 529 000 à 104 992 000 francs. Le gouvernement a donc réussi non seulement à maintenir l'équilibre du budget ordinaire mais d'y créer un excédent de recettes qui lui permettra de financer, dans une plus forte mesure, le mali du budget extraordinaire au moyen de recettes ordinaires.

Bien que les crédits d'alimentation des trois fonds spéciaux d'investissements publics administratifs, scolaires et sanitaires aient été renforcés d'un montant global de (15 × 3 =) 45 millions de francs, le mali du budget extraordinaire a été ramené de 264 149 000 francs à 201 419 000 francs. Ce mali pourra être financé par des recettes ordinaires jusqu'à concurrence de 104 992 000 francs de sorte que l'impasse budgétaire ne s'élève plus qu'à 96 427 000 francs. Il s'ensuit qu'il ne sera pas nécessaire de renforcer le recours à l'emprunt et que le recours aux moyens de trésorerie restera dans des limites beaucoup plus supportables.

Le total des dépenses, qui n'a augmenté que de 21 322 000 francs a passé de 11 078 640 000 à 11 099 962 000 francs. Ce total reste dans les limites de l'accroissement du produit national brut en valeur. En effet, d'après les dernières estimations faites en la matière, l'accroissement du produit national brut en valeur se chiffrerait en 1969 à 6,5%. En appliquant ce taux d'accroissement à l'accroissement des dépenses budgétaires, le gouvernement aurait pu dépasser les dépenses du budget voté de 1968 d'un montant global de (10 436,1 × 6,5% =) 678,3 millions de francs ce qui lui aurait permis de porter à (10 436,1 + 678,3 =) 11 114,4 millions de francs le total du budget amendé. Or, ce total ne s'élève qu'à 11 099 962 000 francs.

A noter encore que la tâche du gouvernement a été facilitée, d'une part, par des réductions importantes opérées par plusieurs membres du gouvernement soit aux crédits déjà inscrits au projet de budget initial soit aux crédits nouveaux demandés par la voie des amendements ainsi que, d'autre part, par un aménagement devenu possible en matière d'alimentation du fonds des routes.

En ce qui concerne ce dernier aménagement, il est rappelé qu'un article du budget des recettes extraordinaires de 1968 prévoit une prévision de recette de 75 millions de francs à titre de produit d'emprunts spéciaux destinés à alimenter le fonds des routes et qu'n autre article du budget des dépenses extraordinaires de 1968 prévoit un crédit non limitatif du même montant c'est-à-dire de 75 000 000 francs pour l'alimentation du fonds des routes. Or, en octobre 1968 le gouvernement avait réussi à contracter, sur la base de l'article 17 de la loi du 16 août 1968 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, un emprunt de 15 millions de DM soit de l'ordre de 190 millions de francs luxembourgeois. Le produit de cet emprunt est intégralement porté en recette au budget des recette de 1968 et les 190 millions de francs sont aussi intégralement versés sur le fonds des routes. De cette façon, les alimentations du fonds des routes s'élèvent à 190 millions contre 75 millions prévus au budget de 1968 et ces disponibilités suffisent largement pour financer en 1969 les dépenses résultant des travaux à faire en 1969 par le fonds des routes. Le crédit de 150 millions de francs, inscrit au projet de budget des dépenses extraordinaires de 1969 pour l'alimentation du fonds des routes n'est donc plus nécessaire et il est proposé de le ramener à un montant de 10 millions de francs.

Le crédit rendu libre de cette façon peut dès lors être affecté à une série d'autres crédits (p. ex. ceux concernant la politique économique, le budget de l'éducation nationale, l'infrastructure routière normale, l'alimentation des trois fonds d'investissements publics, etc.) dont le renforcement s'impose.

A relever encore que le mali global du budget a été réduit de 129 193 000 francs et ramené de 225 620 000 à 96 427 000 francs.

IMP. P. LINDEN LUXEMBG.